

6. Quale lavoro per quale sviluppo. Il caso della “pianificazione strategica” pugliese

Angelo Salento e Daniela Stabile*

1. Introduzione: programmazione, congruenza e razionalità

Quand’anche non si considerino i riflessi della congiuntura critica internazionale, le evidenze disponibili sui processi di sviluppo del Mezzogiorno non sono confortanti. Sebbene molte criticità siano riconducibili più alla situazione del Paese che a specificità meridionali – e pur considerando le differenze fra le performance dei vari contesti territoriali del Mezzogiorno – non c’è dubbio che, trascorsi più di vent’anni dal varo dell’Atto unico europeo, le politiche regionali non sono riuscite a raggiungere gli obiettivi di coesione economica e sociale che si sono prefisse¹.

Ciononostante, le pretese di razionalità ascritte alla cosiddetta “Nuova Programmazione” – con ciò intendendo l’approccio che, a partire dalla fine degli anni Novanta, ha sollecitato l’elaborazione di una “governance multilivello” dei processi di sviluppo e la tendenza a intervenire in favore dei contesti in cui operano gli attori economici più che in favore degli attori economici stessi – non sono minori di quelle nutrite dalla “ideologia del piano” fra il secondo dopoguerra e il decennio Settanta, cioè dall’approccio rispetto al quale la Nuova Programmazione ha istituito *per inversione* la propria autorappresentazione.

È nella stessa denominazione di *pianificazione strategica* il segno della pretesa di razionalità a cui il nuovo approccio è ispirato. Una razionalità certo differente – anzi opposta, in linea di principio – a quella dell’approccio antagonista: allora si trattava di una razionalità accentrata in un nucleo tecnico, adesso si tratta invece della razionalità accreditata alla procedura di emersione “dal basso” delle istanze e delle proposte progettuali². Il fondamento (ideale) di questa pretesa di razionalità – cioè appunto della pretesa di accedere a una capacità di elaborazione *strategica* – non è più la fiducia nell’infallibilità del sapere dei tecnici, ma la credenza nella possibilità di conferire piena trasparenza e piena leggibilità – e dunque congruenza perfetta fra obiettivi e strumenti, fra mezzi e fini – dei processi di programmazione dello sviluppo. Paradossalmente, questa pretesa di razionalità si accentua – sulla carta, almeno – a misura che, col passare del tempo, si verifica (o almeno si sperimenta tacitamente) la scarsa consistenza dei risultati raggiunti da quando l’approccio di “Nuova Programmazione” è stato varato.

Per quanto si possa convenire sull’astratta *preferibilità* di quest’approccio rispetto alla “logica del piano” – e senza affatto voler negare che i nuovi strumenti di programmazione

* Il § 3 è stato scritto congiuntamente dagli autori. Tutti gli altri sono da attribuire ad Angelo Salento.

¹ Per un quadro di sintesi recente e forse sin troppo ottimistico, v. Viesti [2009].

² Fra i due approcci sembrerebbe rilevarsi la distinzione – proposta da Alvin Gouldner [1954] – fra modello razionale e modello naturale di organizzazione. Se non fosse che, nei fatti, l’intervento straordinario era costretto a fare i conti, in modo compromissorio, con il potere politico locale, alla stessa stregua di quanto Philip Selznick [1949] riferiva a proposito della Tennessee Valley Authority, che notoriamente costituiva il principale modello di riferimento per la Cassa per il Mezzogiorno.

abbiano inciso anche in senso positivo sulla rete dei rapporti istituzionali, incrementando la propensione degli attori pubblici e privati all'azione collettiva nei contesti locali – la razionalità dei processi di programmazione non va assunta come un connotato intrinseco ai processi stessi. Occorre invece apprendere dalle smentite la necessità di verificare la congruenza fra gli obiettivi percepiti e dichiarati dagli attori della programmazione e gli strumenti messi in campo per perseguirli.

La “programmazione strategica” di Area Vasta pugliese per il settennio 2007-2013 costituisce, a questo scopo, un banco di prova significativo, proprio per la pretesa, che essa assume, di guadagnare appunto un valore *strategico* sulla base dell'integrazione dialettica di interessi e di finalità anche conflittuali. L'ipotesi che proveremo a vagliare è che – per quanto questo processo di programmazione riesca a ottenere un migliore e maggiore coinvolgimento di attori sociali, economici e istituzionali – le sue pretese di razionalità sono in parte vanificate dalla incongruenza di fondo fra gli obiettivi di sviluppo perseguiti e gli strumenti messi a valore per conseguirli. Ipotizziamo altresì che ciò sia dovuto, in ampia misura, all'insufficienza degli strumenti normativi e finanziari di cui gli attori dei contesti locali possono disporre per perseguire in maniera quantomeno ragionevole – non si dirà *razionale* – gli obiettivi di sviluppo dichiarati.

Lo scopo di questo contributo è quindi di provare a comprendere *dove va* la programmazione strategica: ossia quali obiettivi può ragionevolmente far propri, al di là delle enunciazioni di principio, stante la limitatezza delle competenze dei suoi attori istituzionali e delle risorse di cui dispongono; e in quale direzione di senso si orientano – rispetto agli indirizzi astrattamente possibili – le scelte in concreto operate. Sarà adottata, a questo scopo, una “griglia di lettura” teorica molto semplice: la congruenza fra obiettivi e risorse strumentali del processo di programmazione sarà valutata riferendosi ai tre approcci fondamentali allo sviluppo disponibili nell'attualità della produzione scientifica (economica e sociologica) e nel dibattito politico sul Mezzogiorno. Ognuno di questi tre approcci – che si possono considerare idealtipici o ultimativi – reca assunti sia in ordine a obiettivi di sviluppo desiderabili, sia in ordine alle modalità e agli strumenti idonei a perseguirli.

L'attenzione sarà concentrata su un tema particolare e – come si chiarirà in seguito – particolarmente sensibile rispetto agli orientamenti di sviluppo: ossia le politiche del lavoro e del welfare. L'analisi sarà condotta su una parte del materiale documentale riveniente dai processi di “programmazione strategica” delle Aree Vaste della Puglia: descrizioni della situazione dei contesti territoriali e *mission* della programmazione. Per evidenti ragioni di economia della ricerca – legate alla sovrabbondanza (di per sé assai poco “strategica”) del materiale cartaceo prodotto nei processi di programmazione – soltanto cinque delle dieci Aree Vaste della Puglia saranno prese in considerazione: quelle che fanno capo ai comuni di Bari, Taranto, Foggia, Lecce e Brindisi.

La trattazione che segue sarà articolata in due paragrafi. Nel secondo paragrafo si proporrà una “griglia teorica” per la lettura delle scelte di programmazione, ricostruendo in breve i capisaldi delle tre concezioni ultimative di sviluppo disponibili nel dibattito attuale sul Mezzogiorno. Nel terzo paragrafo si proporrà una lettura possibile delle scelte operate, in tema di lavoro e di welfare, nel processo di programmazione strategica, valutando in particolare la congruenza fra obiettivi dichiarati e dotazione strumentale messa in campo.

2. Concezioni ultimative dello sviluppo del Mezzogiorno

Nella letteratura e (talora) nelle pratiche dello sviluppo si possono riconoscere ricorrenze e differenze riconducibili, in ultima analisi, alla distanza fra concezioni diverse dello sviluppo. Limitandosi alla questione dello sviluppo del Mezzogiorno, si possono riconoscere, in maniera idealtipica o ultimativa, tre concezioni differenti e in varia misura divergenti. Si tratta di tre modalità completamente diverse di trattare – sul piano cognitivo e sul piano

normativo – la questione del dualismo, dell'arretratezza, del sottosviluppo, della dipendenza; e quindi dei percorsi di sviluppo praticabili.

2.1. La concezione dello sviluppo come *modernizzazione*

La concezione dello sviluppo come *modernizzazione* è quella più radicata, nelle scienze sociali quanto nel senso comune. Essa riposa sulla convinzione che il mutamento economico e sociale segua un andamento lineare, progressivo e cumulativo. Lungi dall'essere politicamente innocente, questa concezione di sviluppo è geneticamente connessa alle vicende della lotta per l'egemonia delle due Superpotenze della seconda metà del secolo scorso. La transizione dal dominio militare all'egemonia economica e culturale è stata giocata, dalla potenza statunitense, attraverso la diffusione di un modello di sviluppo che potesse univocamente rappresentare gli Stati Uniti come Paese-guida (*lead country*, nel lessico di Talcott Parsons)³.

In ultima analisi, la concezione dello sviluppo come processo di modernizzazione è costituita dalla universalizzazione – ossia dalla traduzione in termini normativi generali e astratti – dell'esperienza *storica*, in quanto tale radicata in uno spazio e in un tempo determinati e circoscritti, della modernità occidentale. Come ha scritto Jürgen Habermas,

«la parola *modernizzazione* è stata introdotta come termine specialistico soltanto negli anni Cinquanta. Da allora in poi essa contraddistingue un impianto teorico che riprende e continua la problematica di Max Weber, ma la tratta con i mezzi del funzionalismo sociologico. Il concetto di modernizzazione si riferisce a un fascio di processi cumulativi che si rafforzano a vicenda [...]. La teoria della modernizzazione apporta un'astrazione gravida di conseguenze al concetto weberiano di *modernità*: ossia, separa la modernità dalle sue origini europee moderne e la schematizza in un modello di processi sociali di sviluppo generali, prescindendo dalle determinazioni spaziali e temporali; inoltre interrompe i collegamenti interni fra la modernità e il contesto storico del razionalismo occidentale, di modo che i processi di modernizzazione non possono più venir concepiti come razionalizzazione, ossia come un'oggettivazione storica di strutture razionali» [Habermas 1985 (1987, 2-3)].

Sul piano della teoria economica, quest'approccio si fonda su alcune idee basilari: l'idea che la condizione dei contesti arretrati sia legata alla debolezza nella formazione di capitali da destinare agli investimenti; la convinzione, derivata dal teorema ricardiano dei costi comparati, che l'ampliamento del libero commercio internazionale sia un fattore di crescita della specializzazione (divisione del lavoro), e quindi di crescita della ricchezza prodotta; l'idea che i processi di sviluppo osservino un andamento lineare e cumulativo, del tipo di quello proposto nella teoria dei cinque stadi di sviluppo di Walt Whitman Rostow [1960]; la convinzione che il divario fra le condizioni economiche di contesti industrializzati e di contesti a economia "tradizionale" sia sfruttabile a vantaggio dei secondi, come proposto da Arthur Lewis [1955], attraverso un trasferimento di manodopera in direzione dei primi.

Sul piano della teoria sociale dello sviluppo (che si è sviluppata a partire dagli anni Cinquanta negli Stati Uniti parallelamente agli studi di economia dello sviluppo), questa concezione è alla base degli assunti evoluzionistici del funzionalismo statunitense. Per Talcott Parsons, caposcuola di quest'indirizzo, la trasformazione sociale, come l'evoluzione biologica, è segnata dalla progressiva acquisizione di alcuni caratteri fondamentali, che Parsons stesso chiama *universali evolutivi*:

«un universale evolutivo è [...] un complesso di strutture e di processi collegati il cui sviluppo aumenta a tal punto le capacità di adattamento a lunga scadenza di sistemi viventi di una determinata classe, che solo i sistemi che sviluppano quel complesso possono raggiungere certi livelli superiori

³ Fra i moltissimi riferimenti possibili, v. Scidà 2004.

della capacità generale di adattamento. [...] Una volta istituzionalizzati, essi tendono a diventare parti essenziali delle principali linee dello *sviluppo* delle società seguenti, e di rado vengono eliminati salvo che per una regressione» [Parsons, 1964].

In quest'ottica, dunque, alcune condizioni devono essere considerate come prerequisiti per l'evoluzione della cultura e della società, ossia *universali evolutivi* che connotano invariabilmente il processo di "fuoriuscita" dallo stadio "primitivo" dell'evoluzione sociale.

Nella convinzione della sociologia funzionalista dello sviluppo, questi requisiti sono connotati che si possono trasmettere – per utilizzare il lessico di Daniel Lerner [1958] – *per diffusione*, cioè sostanzialmente attraverso una sorta di "contagio" che i contesti "avanzati" possono produrre a beneficio di quelli "arretrati".

Nell'epoca repubblicana, è stato questo l'approccio-guida attorno al quale è stata strutturata la stagione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. A questo proposito, senza addentrarsi in un'analisi dettagliata di circostanze ampiamente documentate, si può ricordare che – sebbene la letteratura meridionalista "classica" presenti un quadro analitico assai ricco di differenze e di divergenze – l'idea del *dualismo* o del *divario* Nord-Sud si è imposta, a partire dagli anni Cinquanta, come l'approccio dominante nella dimensione istituzionale. Sulla base di questa impostazione – dovuta soprattutto a Pasquale Saraceno e alla Svimez – fu articolato l'intervento della Cassa per il Mezzogiorno, istituita nel 1950: pur estraneo a un approccio di libero mercato, l'intervento della Casmez è stato sempre orientato all'idea del recupero del ritardo del Mezzogiorno rispetto a un contesto di economia di mercato in fase avanzata.

«In quel momento – ricorda Gabriele Pescatore – una sola scelta operativa si profilò come possibile, anzi necessaria. Fu chiaro, cioè, che soltanto all'iniziativa pubblica poteva spettare un compito di sì vaste ed impegnative proporzioni, quale era quello iniziale di avviare, nel Sud, la formazione di un adeguato capitale fisso sociale.

Questo compito veniva ad essere individuato, da una parte, nella creazione delle economie esterne, che, in quel periodo di gran fervore ideologico, politico e culturale che accompagnò la ripresa in termini concreti del dibattito meridionalistico, parve dovessero riconoscersi principalmente nelle opere infrastrutturali; e, dall'altra parte, nell'avvio della riforma agraria e nel massiccio finanziamento di opere nel settore dell'agricoltura, volte a facilitare l'aumento del reddito delle popolazioni meridionali e, quindi, il risparmio locale. Strumenti, questi, che, a lungo andare e grazie alla formazione di nuovi capitali, avrebbero posto adeguate premesse per il processo di industrializzazione, che fin d'allora veniva ravvisato come la meta ultima della rinascita del Mezzogiorno» [Pescatore, 2008, pp. 147-8].

A quel tempo, le scienze sociali italiane non disponevano di un quadro analitico di forza paragonabile a quella dell'impostazione funzionalista; la quale aveva trovato nella ricerca di Edward Banfield la più celebre applicazione al Mezzogiorno italiano, riconducendone l'arretratezza, in ultima analisi, a una questione di *ethos*.

Le "trappole" della concezione dello sviluppo come modernizzazione sono state, poi, ampiamente messe in evidenza. La stessa sociologia italiana, una volta riguadagnata capacità critica, ha mostrato i limiti dell'impostazione evoluzionistica del funzionalismo: come scriveva nel 1976 Alessandro Pizzorno, il familismo è «una variabile dipendente dai rapporti di classe», e comunque non ha senso studiare come fenomeni conchiusi in un ambito ristretto fenomeni che sono essere definiti e studiati «solo in relazione a un sistema più ampio, il quale soltanto li faceva essere quali erano» [Pizzorno, 1967]. E la politica di intervento straordinario – la logica stessa della pianificazione – è stata riletta criticamente, sulla base di un approccio *dependentista*, come strumento di integrazione del Mezzogiorno in una posizione periferica del sistema di divisione nazionale e internazionale del lavoro, e dunque come strumento di perpetuazione del dualismo; fermo restando che

«il carattere alternativo di una scelta di sviluppo, che se deve essere “garantito” al “Nord”, deve perciò essere (provvisoriamente) escluso al “Sud”, non elimina per nulla [...] la praticabilità di un intervento che, *subordinatamente* al nesso principale, sia volto ad attenuare le *conseguenze* del dualismo, di una politica in questo senso “perequativa”. Anzi, un’intenzione effettiva e generale di guardare allo sviluppo dalla parte arretrata può presentarsi ed essere in realtà *complementare*, dentro al rapporto strutturale decisivo, nella misura in cui una politica del genere è direttamente utile, materialmente e politicamente, al processo complessivo» [Ferrari-Bravo, 2007, p. 35].

Questa consapevolezza critica non toglie che l’approccio della modernizzazione sia a tutt’oggi quello più diffuso. Con una differenza essenziale, tuttavia, rispetto alle sue declinazioni novecentesche, recentemente colta da Franco Cassano: laddove «nel trentennio che segue la fine del secondo conflitto mondiale la versione dominante del paradigma è stata quella dell’*universalismo progressista*», attualmente «del paradigma del ritardo esiste una versione molto diversa, affermata negli ultimi vent’anni, quella *liberista*, che vede con preoccupazione e con ostilità l’intervento dello Stato. Secondo questa prospettiva le zone arretrate vanno sollecitate allo sviluppo con una strategia diametralmente opposta. Chi è arretrato è l’unico responsabile della propria condizione, e quindi, se vuole svilupparsi, deve imitare chi è più avanti di lui» [Cassano, 2009, pp. 42 e 45]. Nelle sue declinazioni attuali, l’approccio della modernizzazione consta, essenzialmente, di una prospettiva di competizione impari, nella quale il Mezzogiorno – *blamed victim* – è nei fatti costretto a replicare la propria subalternità politica e culturale.

Cessato l’empito universalista delle stagioni dell’egemonia socialdemocratica, quel che resta della strategia della modernizzazione è una prospettiva di competizione che, non potendosi giocare su incrementi di qualità e sulla razionalizzazione della specializzazione produttiva, si risolve in una competizione sui costi, in quanto tale destinata a replicare (anzi, a irrobustire) il dualismo.

Complessivamente, quel che connota la concezione dello sviluppo come modernizzazione è la sostanziale adesione sia all’ambito e allo spazio regolativo in cui si gioca la competizione economica internazionale (che nell’epoca attuale è uno spazio concepito come globale e regolato secondo i canoni del neo-liberismo), sia alla dotazione strumentale “universale” con cui la competizione si affronta (con l’assoluta centralità delle attività industriali e oggi, in particolare, di quelle ad alto contenuto tecnologico).

In un quadro di questo genere, le politiche del lavoro e del welfare sono ispirate sostanzialmente alla riduzione dei costi e delle tutele del lavoro, alla flessibilizzazione del mercato e dei rapporti di lavoro, alla riduzione della protezione sociale e quindi alla riconduzione del welfare entro una dimensione residuale. Il quadro regolativo adeguato a una concezione dello sviluppo in termini di modernizzazione neo-liberale è dunque orientato a quella che la “nuova sociologia economica italiana” qualifica come “via bassa” alla flessibilità.

I fatti si sono incaricati di dimostrare l’incapacità di quest’approccio di indicare una via per l’effettivo superamento del dualismo. È per questo che – sebbene nel senso comune e nell’opinione pubblica mediatici quest’approccio sia tuttora dominante – nell’ultimo quarto di secolo molti contributi teorici se ne sono più o meno radicalmente allontanati.

2.2. Lo sviluppo come *sviluppo locale*

La concezione dello sviluppo sottesa alle teoriche dello *sviluppo locale*, pur non mettendo in discussione l’ambito e le regole della competizione, muove dal presupposto, di matrice weberiana, che non esiste una via universale allo sviluppo, ma che – come dimostrerebbe l’esperienza recente di alcuni contesti economici orientali – ciascun contesto può attingere a proprie risorse specifiche e metterle a valore per guadagnare una posizione di rilievo nel

quadro della divisione internazionale del lavoro, nella mappa delle relazioni economiche internazionali.

La storia dell'idea dello sviluppo locale risale agli anni Settanta del secolo scorso; una storia non soltanto italiana, ma legata comunque a doppio filo alla sociologia economica italiana. Erano quelli gli anni in cui i modelli di produzione "tradizionali" della grande impresa e delle economie di scala basate sulla standardizzazione manifestavano i primi segnali di crisi. Un gruppo di sociologi ed economisti italiani – fra cui Giacomo Beccattini, Arnaldo Bagnasco, Carlo Trigilia – indicarono agli studiosi di tutto l'Occidente industrializzato il singolare processo di riaggiustamento industriale che stavano vivendo alcune regioni italiane: la presenza di *distretti industriali*, composti da una molteplicità di piccole e medie imprese con un'integrazione orizzontale, pareva assecondare la tendenza dei mercati a una costante e spesso esasperata diversificazione della domanda.

La letteratura sui distretti industriali – che presto crebbe in Italia e nel resto d'Europa – metteva chiaramente in luce l'importanza essenziale del contesto territoriale per lo sviluppo economico. L'esperienza della Terza Italia non sarebbe stata comprensibile senza considerare una serie di condizioni strettamente legate al territorio, al luogo, alle comunità locali: innanzitutto, quelle piccole e medie imprese si nutrivano di tradizioni artigianali legate a doppio filo ai territori di riferimento; inoltre, si giovavano dei legami sociali, della fiducia e dei valori connessi a tradizioni civiche consolidate; trovavano garanzia di collaborazione in un apparato istituzionale trasparente e legato a forze politiche fortemente rappresentative a livello locale; trovavano una cultura "universalistica", scevra da particolarismi, clientelismi e familismi esasperati; trovavano la fiducia di istituti bancari da tempo radicati nel territorio; e così via.

In un primo momento, quest'esperienza di sviluppo economico fu ritenuta palesemente estranea al Mezzogiorno. La mortificazione di ogni iniziativa d'impresa sembrava il connotato essenziale di un contesto in cui anche le politiche d'intervento straordinario avevano alimentato una complessiva crescita dei redditi, ma non una tendenza allo sviluppo autonomo.

Da circa un quindicennio, tuttavia, l'orientamento degli osservatori è cambiato. Sebbene non ci sia alcuna immediata comparabilità dell'economia del Mezzogiorno rispetto a quella del Settentrione, anche nell'Italia del Sud sono parse manifestarsi alcune tendenze accostabili all'esperienza dei distretti industriali: un dinamismo economico legato alla disponibilità e alla specificità di risorse locali. La sociologia economica ha progressivamente fatto propria l'idea che lo *sviluppo locale* non sia una prospettiva intrinsecamente legata a *talune* specifiche specializzazioni produttive, o a *taluni* specifici modelli di regolazione dell'economia. Come scrive Trigilia, sarebbe fuorviante associare lo sviluppo locale esclusivamente ai distretti industriali di piccola impresa: «esso riguarda *sistemi produttivi locali* che possono assumere caratteri diversi. [...] Anche la specializzazione produttiva può variare: accanto ai casi più conosciuti dei sistemi legati alle produzioni di beni per la persona e per la casa (tessile, abbigliamento, calzature, mobili, ceramiche ecc.) vi sono sistemi di imprese specializzate in settori ad alta tecnologia (informatica, telecomunicazioni, biotecnologie, media ecc.). Il fenomeno non va nemmeno legato al solo settore manifatturiero: ci possono essere sistemi specializzati in attività terziarie (finanza e servizi alle imprese, turismo) o in attività agro-industriali. Spesso sono presenti combinazioni di vari settori produttivi» [Trigilia, 2005, p. 5].

In definitiva, c'è una pluralità di esperienze anche molto eterogenee che disegnano percorsi di sviluppo locale. E tutto questo ha insegnato, empiricamente, che la nozione di *sviluppo locale* trascende l'esperienza dei distretti industriali, e designa – per usare la definizione di Trigilia – tutte quelle situazioni nelle quali si rileva «la capacità dei soggetti istituzionali locali di cooperare per avviare e condurre percorsi di sviluppo condivisi che mobilitino risorse e competenze locali» [ivi, p. 6].

L'ipotesi essenziale di quest'approccio è che ci siano risorse di cui ciascuna impresa non dispone, ma delle quali tutte le imprese "postfordiste" hanno necessità, nel momento in cui

mirino non a una *leadership di prezzo*, ma a una *leadership di qualità*: sono risorse qualificabili come *beni collettivi locali*, proprio perché sono intrinsecamente e indissolubilmente legate al territorio, al contesto locale. Si tratta, per esempio, della disponibilità di manodopera qualificata, di strutture di ricerca qualificate, di servizi per le imprese, di infrastrutture di comunicazione, di processi di formazione professionale, di relazioni industriali “mature”. Evidentemente, si tratta di risorse materiali come anche di risorse immateriali.

Se la letteratura sui distretti industriali aveva nutrito la convinzione che la disponibilità di queste risorse fosse una sorta di “esclusiva storica” della Terza Italia, la letteratura sullo sviluppo locale spiega che queste risorse hanno una genesi diversificata: laddove non siano radicate in una tradizione civica secolare o millenaria, possono comunque essere costruite, consapevolmente o inconsapevolmente, e sviluppate.

La distanza che separa quest’approccio dalla concezione dello sviluppo come modernizzazione è evidente. Se le teorie della modernizzazione concepivano (e concepiscono) il processo di sviluppo come una successione di configurazioni standardizzate governata dal principio dei costi comparati e dall’indiscusso primato dell’economia del consumo di massa, le teorie dello sviluppo locale predicano viceversa il rilievo delle specificità territoriali, l’importanza del radicamento territoriale dell’economia – e quindi l’infinita varietà possibile delle risorse messe a valore e delle modalità di valorizzazione.

Non meno importante, tuttavia, è osservare che non si tratta di un’inversione radicale: sebbene in quest’ottica ciascun contesto socio-territoriale possa scegliere entro un ventaglio di opzioni le risorse e le modalità dei propri percorsi di sviluppo, il quadro della competizione resta eteronomo. L’obiettivo primario delle trasformazioni socio-economiche, in questa prospettiva, è pur sempre il guadagno di *competitività* nell’ambito della divisione *globale* del lavoro. Nelle teorie dello sviluppo locale, dunque, sebbene lo sviluppo non sia interpretato come una tendenza lineare e scontata che si afferma (o non si afferma) in modo omogeneo – e sebbene ai contesti periferici non sia ineluttabilmente assegnata la funzione di serbatoi di manodopera e una “via bassa” alla flessibilità – l’obiettivo essenziale delle trasformazioni resta il miglioramento delle performance economiche.

Il processo di globalizzazione, in questa prospettiva, non è interpretato come un quadro di vincoli che costringono i contesti locali alla subalternità economica; ma come un’opportunità storica che i contesti periferici possono cogliere per “guadagnare terreno” purché sappiano «regolare l’uso delle risorse comuni, facendone un punto di forza dello sviluppo locale, invece di lasciarle sottoutilizzate, o di farle deperire per mancanza di controllo sull’uso da parte dei soggetti privati» [ivi, p. 25].

In estrema sintesi – e correndo il rischio di semplificare drasticamente proposte teoriche molto articolate – si può dire che le teorie dello sviluppo locale non concepiscono un’*autonomia* delle comunità nell’elaborazione dei percorsi di sviluppo, ma ritengono che, nel quadro dei processi di globalizzazione della produzione e del mercato, i contesti locali possano godere di rilevanti margini di *discrezionalità* nella scelta delle risorse da valorizzare, facendo agio sulla tendenza corrente dei sistemi produttivi a mettere a valore la qualità di economie esterne alle singole imprese, ma interne a un determinato contesto territoriale.

2.3. Lo sviluppo *autonomo*

Una terza concezione dello sviluppo del Mezzogiorno si pone in radicale discontinuità rispetto alla prospettiva della modernizzazione. Essa assume che la pretesa di universalizzare l’esperienza storica della modernità europea non soltanto non ha possibilità di successo, ma è anzi la principale causa della subalternità economica e culturale dei contesti periferici e, fra essi, del Sud Italia.

Il *background* analitico di quest’approccio è manifestamente legato alle teorie della dipendenza; ma rispetto al materialismo “ingenuo” dei teorici dipendentisti, esso insiste non

soltanto sulle dinamiche *economiche* dello sfruttamento, ma anche e soprattutto – riecheggiando in ciò le teorie dell'*etnosviluppo*⁴ e della *self-reliance* – sui loro presupposti e corollari di ordine culturale.

Come ha scritto Franco Cassano, il teorico che ha più chiaramente espresso il nucleo concettuale di questa concezione dello sviluppo,

«Se si vuole ricominciare a pensare il sud sono necessarie alcune operazioni preliminari. In primo luogo occorre smettere di vedere le sue patologie solo come la conseguenza di un difetto di modernità. Bisogna rovesciare l'ottica e iniziare a pensare che probabilmente nel Sud d'Italia la modernità non è estranea alle patologie di cui ancora molti credono che essa sia la cura. Per iniziare a pensare il sud è in altri termini necessario prendere in considerazione anche l'ipotesi che normalmente si scarta a priori: la modernizzazione del sud è una modernizzazione imperfetta o insufficiente o non è piuttosto l'unica modernizzazione possibile, la modernizzazione *reale*?

Liberare la modernità dalle sue responsabilità considerandola sempre e soltanto dal lato dei rimedi conduce a commettere due errori complementari che si rafforzano a vicenda: da un lato si ricorre ad una terapia che spesso aggrava le patologie, dall'altro si sopprime in radice la possibilità di rovesciare il rapporto: non pensare il sud alla luce della modernità ma al contrario pensare la modernità alla luce del sud. Pensare il sud vuol dire allora che il sud è il soggetto del pensiero: esso non deve essere studiato, analizzato e giudicato da un pensiero esterno, ma deve riacquistare la forza per pensarsi da sé, per riconquistare con decisione la propria autonomia.

Pensiero meridiano vuol dire fondamentalmente questo: restituire al sud l'antica dignità di soggetto del pensiero, interrompere una lunga sequenza in cui esso è stato pensato da altri. Tutto questo non vuol dire indulgenza per il localismo, quel giocare melmoso con i propri vizi che ha condotto qualcuno a chiamare giustamente il sud un "inferno". Al contrario il pensiero meridiano ha il compito di pensare il sud con maggior rigore e durezza, ha il dovere di vedere e combattere *iuxta propria principia* la devastante vendita all'incanto che gli stessi meridionali hanno organizzato delle proprie terre» [Cassano, 1996, pp. 3-4].

Se le teoriche dello sviluppo locale – come si è detto – rivendicano per i contesti locali alcuni margini di *discrezionalità*, in questo caso si invoca piuttosto una prospettiva di vera e propria *autonomia*: ossia la libertà del Mezzogiorno di determinare «*juxta propria principia*» non soltanto gli strumenti di costruzione della propria competitività, ma le traiettorie stesse dei processi di trasformazione economica e sociale (mettendo anzi da parte – per non restarne vittime – gli imperativi di competitività dell'economia globale). Non si tratta, quindi, di stare "con le proprie gambe" nel gioco della competizione globale. Si tratta, invece, di darsi la possibilità di scegliere forme di vita; ossia – come afferma lo stesso Cassano – di restituire al Sud «l'antica dignità di soggetto del pensiero».

Questa proposta teorica, nel corso del tempo, ha incontrato critiche numerose e robuste. In estrema sintesi, le si contesta di essere irrealistica proprio a causa dell'ampiezza delle pretese di cui essa fa carico a un contesto – il Mezzogiorno – di dimensioni e di peso politico-economico molto limitati. Si obietta – in breve – che, a partire da queste condizioni, *autonomia* significa sostanzialmente *isolamento*.

Si pone, dunque, un evidente problema di *scala*, rispetto al quale lo stesso Franco Cassano ha inteso recentemente proporre alcune fondamentali precisazioni, ossia sostanzialmente subordinando la prospettiva dello sviluppo autonomo alla possibilità di praticarla entro un contesto territoriale ampio, di ordine sovraregionale. Non c'è infatti alcuna possibilità di sottrarsi alla logica dell'efficienza e della competitività del sistema capitalistico internazionale – a meno che non si voglia condannarsi all'isolamento e quindi a una riduzione della libertà praticabile – se non si dispone di una forza sufficiente per modificare le regole del gioco, oppure per mettere in atto processi di regolazione relativamente separati da quelli vigenti nell'economia-mondo. In breve, «l'autonomia è una cosa seria solo se chi decide di praticarla sa nello stesso tempo essere esigente con se stesso e disturbare i rapporti di forza. Altrimenti non va da nessuna parte» [Cassano, 2009, p. 73].

⁴ V. ad es. Verhelst, 1989.

È evidente che si torna con ciò – almeno per quanto concerne la scala di riferimento delle proposte teoriche – a una questione tradizionalmente cara alle teoriche della dipendenza: per “tenersi fuori” dai processi di regolazione dell’economia internazionale, o per negoziarne i termini, non ci si può permettere di agire al di fuori di un quadro di cooperazione sovranazionale. Nelle stagioni della Guerra Fredda, questa prospettiva veniva fondata su un’ipotesi di sganciamento dei paesi poveri dal sistema capitalistico internazionale [v. ad es. Amin, 1977], fonte primaria della loro condizione di subalternità: ossia costituendo coalizioni fra paesi poveri, che consentissero a ciascuno di sottrarsi all’isolamento politico ed economico, e quindi a garantire anche spazi di scambio economico che trascendessero i confini statali. Più recentemente, all’ipotesi dello *sganciamento* è subentrata quella – meno radicale, e immanente a un sistema economico internazionale – di una graduale *regionalizzazione* che permetta alle periferie di non restare schiacciate dallo strapotere del centro del capitalismo, ma di poter negoziare la regolazione dell’economia e della finanza, dell’ambiente, delle politiche sociali, dei processi politici, dei processi culturali [cfr. Amin 1997].

Si coglie, in queste proposte, una rielaborazione dell’ottica fondativa delle coalizioni terzomondiste degli anni Cinquanta e Sessanta (Unctad, Gruppo dei 77, movimento dei paesi non allineati), il cui scopo era esattamente quello di sfuggire – costituendo alleanze virtuose – alle dinamiche di impoverimento ricorsivo proprie di un mercato internazionale strutturalmente squilibrato. Se allora la prospettiva aveva un sottofondo apertamente conflittuale, oggi si presenta invece come un’opportunità storica che si offre anche ai centri dell’economia mondiale per pervenire a un equilibrio delle relazioni economiche e politiche internazionali, tale da scongiurare sia la prospettiva di un “dominio senza egemonia” degli Stati Uniti, sia un violento ribaltamento degli assetti del sistema economico, politico e militare mondiale ad opera delle potenze economiche orientali. Come ha scritto Giovanni Arrighi, «la sinergia fra il fallimento del “progetto per un nuovo secolo americano” e il successo cinese nel campo dello sviluppo economico sta rendendo l’intuizione di Smith di una società del mercato globale basata su una maggiore equità fra le diverse aree mondiali di civiltà, più vicina alla realtà di quanto non lo sia mai stata nei quasi due secoli e mezzo trascorsi dalla pubblicazione della *Ricchezza delle nazioni*» [Arrighi, 2007 (2008, p. 20)].

È evidente che questa è la più auspicabile fra le possibili evoluzioni della grande transizione che si sta producendo nella definizione degli equilibri economici e militari del Pianeta. Non è altrettanto scontato, naturalmente, che essa abbia modo di trovare realizzazione, sebbene alcune circostanze presenti concorrano a renderla realistica⁵. In ogni caso, l’intelligenza delle classi dirigenti nazionali deve essere orientata – in questa prospettiva – a costruire una cooperazione d’area che sperimenti interazioni sottratte alle dinamiche dello sfruttamento economico dei territori.

Per quel che riguarda il Mezzogiorno italiano, elementi di rilievo per la fondazione di una prospettiva di questo genere emergono dalla recente tendenza a considerare l’area mediterranea come un quadro di riferimento ineludibile per qualsiasi investimento destinato allo sviluppo del Sud Italia. Come scrive ancora Franco Cassano,

«la via dell’autonomia è quella che punta sul plusvalore che viene dalla cooperazione, dalla costruzione di una nuova area geopolitica e geoeconomica, di un nuovo centro capace di affiancare quelli esistenti. La questione meridionale è parte della questione mediterranea: affrontarle separatamente non ha senso e porta solo a risultati parziali. [Occorre] l’avvio in tempi ravvicinati della costruzione di un’area euromediterranea. Su quest’obiettivo occorre incalzare l’Unione Europea e il

⁵ Si consideri per esempio, da ultimo, il conferimento del premio Nobel per la pace al Presidente degli Stati Uniti, Obama, “in via preventiva”, cioè sulla base del proposito – sinora soltanto manifestato – di perseguire un ordine mondiale pacifico e plurale. Non è difficile intravedere in questo riconoscimento una sorta di “investitura” di Barack Obama, da parte di una fra le più prestigiose istituzioni del Vecchio Continente, in vista di una missione che si presenta come una sfida molto difficile ma priva di alternative accettabili.

governo italiano, spingendoli ad uscire da una micidiale miscela di retorica e inerzia» [Cassano, 2009, p. 74].

Sull'attualità delle relazioni euro-mediterranee si può esprimere soltanto cautela. Come scrive De Rubertis [2008, p. 150], «sebbene l'Unione abbia confermato l'intenzione di mantenere grande centralità nel processo, visto che l'adesione alla partnership consiste in accordi di associazione bilaterali con ogni singolo stato, sembra che il partenariato euro-mediterraneo abbia avviato una nuova stagione nei rapporti tra i paesi coinvolti, favorendo e incoraggiando il dialogo multilaterale e prestando grande attenzione alle specificità sociali e culturali». E tuttavia nel caso euro-mediterraneo il termine *partnership* «è utilizzato impropriamente visto che a tutto il progetto fa da sfondo lo statuto sviluppatista dell'Unione Europea: gli altri partner possono scegliere se aderire o meno, ma non possono negoziare le regole o gli obiettivi degli accordi. Peraltro, in aree disomogenee culturalmente, politicamente, economicamente, processi come quelli avviati a Barcellona possono trasformarsi in ulteriori occasioni di conflitto, più che in opportunità di cooperazione, integrazione e stabilità» [ivi, p. 161].

2.4. Quale sviluppo, quale lavoro

Ciascuna delle concezioni ultimative dello sviluppo idealtipicamente individuate implica, altrettanto idealtipicamente, un ventaglio di scelte astrattamente congruenti sul piano della politica economica.

Nella prospettiva della modernizzazione, fino a quando ha dominato l'approccio che Cassano chiama "universalismo progressista", ha prevalso una modalità regolativa di stampo, per così dire, fordista. L'idea associata agli interventi straordinari nel Mezzogiorno era l'estensione del rapporto salariale, proprio delle dinamiche della produzione di massa nei contesti industrializzati, a territori rimasti estranei alla diffusione del secondo capitalismo. Sebbene nel Sud non si sia mai pienamente sviluppato un sindacato industriale in grado di tenere vive le dinamiche della negoziazione continua delle condizioni di lavoro (anche a causa dell'ingombrante mediazione svolta dal ceto politico nella dinamica del conflitto distributivo), in linea di principio un processo di industrializzazione fondato sull'intervento pubblico portava con sé un modello di regolazione del mercato del lavoro e del welfare fondato sulla tutela del rapporto salariale. Si tratta di un regime regolativo su base lavoristica – che considera il lavoro non soltanto come una fonte insostituibile di reddito, ma anche come fondamentale *medium* dell'integrazione sociale – cui fa da *pendant* un sistema di protezione sociale che presenta caratteri di welfare retributivo accanto a caratteri di più schietto universalismo.

Tutt'altre caratteristiche connotano la regolazione del lavoro e del welfare in un approccio di modernizzazione liberista. Qui il quadro della competizione globale viene accettato senza eccezioni, quand'anche esso presenti, sul piano sociale, connotazioni darwinistiche. L'idea è che ogni contesto debba "far da sé", competere dentro un quadro che non soltanto non ammette vincoli normativi di sorta, ma non prevede neanche alternative cognitive rispetto alle condizioni eteronome dettate dalla divisione internazionale del lavoro. Questa concezione, dunque, porta con sé una propensione alla deregolamentazione del mercato del lavoro, alla flessibilizzazione dei rapporti di lavoro; e, parallelamente, alla riduzione delle prestazioni assistenziali e previdenziali, in una prospettiva di welfare residuale.

Nella prospettiva che abbiamo definito dello *sviluppo locale*, la regolazione del mercato del lavoro e dei rapporti di lavoro assume tendenzialmente l'obiettivo di una "via alta alla flessibilità". I connotati di questo orientamento scaturiscono dalle esperienze di sviluppo da cui le teorie dello sviluppo locale hanno tratto ispirazione: l'idea della *specializzazione flessibile* dei sistemi produttivi – codificata da Michael Piore e Charles Sabel [1984] –

nasceva proprio dall'osservazione di distretti industriali della "Terza Italia", ossia da contesti le cui peculiarità erano l'elevato "capitale umano" disponibile in seno alla manodopera delle imprese, l'elevato "capitale sociale" diffuso negli ambiti territoriali, tale da garantire un plafond di relazioni fiduciarie e scarsamente conflittuali: cioè risorse utili a ottenere una forte reattività delle imprese alle contingenze attraverso l'erogazione di lavoro in condizioni mutevoli (o flessibili) accompagnata – per il tramite di processi di concertazione fra le parti sociali – da innalzamenti dei livelli di qualità del lavoro e delle retribuzioni. In quest'ottica, quindi, la competitività dei territori non si ottiene attraverso il contenimento radicale o una progressiva riduzione del costo del lavoro, ma garantendo alti livelli di qualificazione del lavoro (attraverso formazione) e una costante disponibilità delle parti sociali alla concertazione (con la fondamentale mediazione di agenzie istituzionali pubbliche).

Come insegna la letteratura sullo sviluppo locale, ci sono ambiti territoriali nei quali sono disponibili risorse cognitive e normative sedimentatesi storicamente. Laddove invece si debba intraprendere un processo di costruzione *ex novo* di beni collettivi locali, occorre un grande dispendio di risorse, oltre che la garanzia di un quadro regolativo che elimini, o riduca al minimo possibile, i comportamenti opportunistici e il conseguente degrado dei beni comuni.

Nella prospettiva dello sviluppo autonomo, le idee del lavoro e della sicurezza sociale sono portate al di fuori dei quadri regolativi "ereditati". La configurazione di un assetto internazionale tale da consentire la coesistenza di ambiti regionali contrassegnati da regole e modi di vita anche molto diversi permette di pensare a una fuoriuscita dai canoni "tradizionali" della produttività. Per riprendere un autore che abbiamo citato più volte, la prospettiva dell'autonomia potrebbe permettere al Sud di mettere in discussione il rapporto «tra la cultura fondata sul primato dell'illimitata produzione e le culture che hanno altrove il loro centro e il loro equilibrio» [Cassano, 1996, p. 75] e quindi dismettere quella «camicia di forza» individuata «nella pervasività della metafora dell'azienda, nei luoghi della competizione internazionale amministrati dai sacerdoti del PIL, nell'edonismo sistemico del consumo, nell'apologia della volgarità di massa» [ivi, pp. 77-8].

3. Quale lavoro, quale sviluppo nella programmazione strategica pugliese

Posta una griglia di lettura teorica, ci si può domandare quale scenario di sviluppo si venga prospettando nella "programmazione strategica" pugliese. A questo scopo vengono in rilievo sia il "Documento strategico della Regione Puglia 2007-2013"⁶ (d'ora in poi DSR), sia i documenti prodotti dagli Uffici di Piano delle Aree Vaste.

3.1. Lavoro, welfare e scenari di sviluppo nel Documento Strategico della Regione Puglia

Il dato che emerge in maniera più evidente nel DSR è la gravità della condizione socio-economica del territorio pugliese. Un dato, questo, che pare esplicitamente condizionare qualsiasi possibilità di scegliere uno scenario di sviluppo. La situazione socio-economica che viene descritta nel DSR è tale, cioè, da non consentire alcuna programmazione a lungo raggio, costringendo invece a dedicarsi al contrasto delle criticità urgenti.

Lo scenario tendenziale

In estrema sintesi, gli elementi di cui consta questo quadro problematico sono i seguenti:

a) Innanzitutto, la stagnazione della produttività e la scarsità degli investimenti, con elementi di dipendenza dagli interventi dei fondi strutturali: «l'andamento regionale degli investimenti fissi lordi in termini reali è sostanzialmente stabile dal 2000» [p. 14909]. Nel

⁶ Il documento si legge nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 102 del 9 agosto 2006.

Documento Strategico Preliminare⁷ si rilevava inoltre, a questo proposito, che, «[...] la dinamica regionale degli investimenti non gode di quell'autonomia che dovrebbe servire a dare un forte impulso allo sviluppo della regione. Essa, come afferma l'Istituto Tagliacarne, appare legata in modo anche eccessivo alla dinamica degli interventi originati dai Fondi Strutturali: si osserva, infatti, una certa ciclicità che rivela forti variazioni in aumento in prossimità del completamento del ciclo strutturale, com'è successo nel 1999 con una variazione del 10% ed in misura minore negli anni successivi. Gli investimenti, dunque, non riescono a caratterizzarsi con un'autonomia tale da rendersi promotori della crescita regionale» [p. 7].

b) Parimenti stagnante è il livello dei consumi delle famiglie: «L'andamento dei consumi delle famiglie nell'ultimo quadriennio è stato molto modesto: l'incremento, in termini reali, fra 2000 e 2004 è stato solo del 3% contro una crescita del 9,5% nel quadriennio precedente (96-00)» [p. 14899].

c) Per quel che concerne l'occupazione, «la Puglia non tiene il passo con la crescita degli occupati registrata nelle altre regioni del Mezzogiorno ed in Italia» [p. 14901] e i livelli di crescita più elevati non riguardano l'industria in senso stretto, ma il settore delle costruzioni.

d) Quanto al mercato del credito, permane rispetto al Centro-Nord un differenziale dei tassi a breve termine sui finanziamenti per cassa, la cui giustificazione viene rinvenuta – nel Documento Strategico Preliminare – «nell'alto tasso di rischiosità del territorio in cui operano le banche, accentuata ancor di più da un forte indebitamento a breve e da prassi contabili poco trasparenti, con il risultato di un maggior tasso di sofferenza [...] proprio nelle aree più deboli e di forte fabbisogno creditizio» [pp. 10-11].

e) Quanto alle iniziative per l'innovazione e la competitività, esse restano affidate in massima parte all'iniziativa pubblica: «L'investimento in Ricerca & Sviluppo è modestissimo – circa la metà della già bassa media nazionale – e non mostra segni di aumento [...]. Nel 2002, la spesa in R&S sul Pil è lo 0,6%, contro l'1,16% della media nazionale. La parte prevalente della spesa [...] è effettuato dalle Amministrazioni Pubbliche ed in particolare dalle Università (circa il 60%)» [p. 14910].

f) Analoghe sono le situazioni rilevate a proposito della dotazione infrastrutturale.

g) Anche per quel che concerne le variabili sociali, per i redattori dei DSR non c'è motivo di indulgere a ottimismo: molto alto è l'indice di dipendenza strutturale, molto modesti i tassi di attività e di occupazione femminile, con la constatazione che «dall'ultima rilevazione ISTAT sulle forze di lavoro (2005), [...] la Puglia si attesta all'ultimo posto tra le regioni italiane per tasso di occupazione femminile. [...] La modesta domanda di lavoro espressa dalle imprese pugliesi favorisce la fuga dal mercato del lavoro da parte delle donne, scoraggiate dal rimanervi per la persistente mancanza di opportunità» [p. 14902].

Quanto alla collocazione della Puglia nel contesto economico internazionale, il DSR segnala che l'apertura all'ambiente economico extra-U.E. è stata sinora, per la regione, una fonte di criticità più che di opportunità e che «la forma privilegiata di internazionalizzazione delle imprese pugliesi è costituita dalla delocalizzazione di alcune fasi di produzione. La principale area di destinazione rimangono i Balcani, soprattutto in Albania, anche se non mancano fenomeni di delocalizzazione anche nei Paesi dell'Europa centro-orientale, in alcuni paesi asiatici e, in maniera più marginale, negli USA. Le ragioni che spingono le imprese verso la delocalizzazione sembrano essere legate essenzialmente alla ricerca di bassi costi del lavoro, soprattutto a fronte della recente concorrenza da parte dei Paesi asiatici, in particolare da parte della Cina» [p. 14912]. Scarsa o nulla, dunque, è la partecipazione delle imprese pugliesi ai processi più avanzati di integrazione internazionale.

Anche le previsioni tendenziali del DSR – formulate, peraltro, prima della crisi economica corrente – sono pessimistiche: «Nello scenario tendenziale le combinate dinamiche della domanda e dell'offerta di lavoro non sarebbero [...] sufficienti ad attenuare

⁷ Il documento strategico preliminare, pubblicato nel gennaio 2006, è disponibile, in formato .pdf nel sito web: <http://www.regione.puglia.it>.

gli attuali squilibri sul mercato del lavoro: il tasso di disoccupazione scenderebbe soltanto parzialmente passando dal 15,5% del 2004 al 14,9% del 2013 nell'insieme della Regione. La crescita occupazionale prevista al 2013 non sarebbe sufficiente neanche a ridurre significativamente i profondi divari di genere esistenti all'interno della regione» [p. 14915].

Lo scenario programmatico

Da qui la necessità – come si legge nel Documento Strategico Preliminare – di costruire «un nuovo scenario, di tipo programmatico, in grado di esprimere gli obiettivi di crescita che la Regione potrebbe assumere come punto di riferimento per la formulazione delle strategie per la politica di coesione 2007-2013» [p. 27].

Si tratta, allora, di seguire il percorso di individuazione di questo nuovo scenario e delle progettualità che ne discendono, per comprendere quanto essi si possano effettivamente considerare traiettorie *alternative* allo scenario tendenziale.

In primo luogo, è necessario osservare che la situazione “di partenza” produce effetti di condizionamento molto rilevanti. Si può dire, sostanzialmente, che ci sia un effetto di “circolo vizioso” che impedisce una determinazione libera delle alternative di sviluppo. Il DSR segnala che il ventaglio di scelte possibili è vincolato a un quadro di necessità che riduce drasticamente le alternative possibili. Così, pur nell'astratta consapevolezza che le vie dello sviluppo non coincidono necessariamente con quelle degli incrementi di competitività, l'imperativo primario resta quello di porre argini al declino e alla diffusione della povertà. A questo proposito, il DSR rileva (con una probabile inversione dei termini): «[...] la disoccupazione strutturale e di lunga durata, la povertà, l'emarginazione, creano i luoghi dell'infelicità nelle periferie delle città maggiori. Lo sviluppo è una necessità per evitare il declino economico, ma solo recentemente si torna a riconoscere un legame stretto tra “libertà e sviluppo”» [p. 14937]. Il messaggio pare chiaramente leggibile in questo senso: sebbene l'idea di *sviluppo* non sia sovrapponibile all'idea di competitività, le necessità economiche e sociali della regione impongono ancora di perseguire una crescita *quantitativa* dell'economia.

Parimenti esplicita è la consapevolezza del ruolo che la Puglia può giocare in un contesto economico e politico di area mediterranea; ma – anche sotto questo profilo – le scelte possibili appaiono subordinate a una condizione di stretta necessità, così che restano invariati i termini di confronto e gli ambiti di integrazione economica effettivi. Sostanzialmente, anche gli obiettivi di apertura a inediti contesti geopolitici restano subordinati alla soluzione delle emergenze, e quindi in definitiva rinviati *sine die*: «Gli obiettivi del sensibile innalzamento degli attuali livelli di innovazione e competitività dell'intero sistema economico regionale possono essere perseguiti con maggiore efficacia e con reale beneficio per l'intera comunità dei suoi componenti se accompagnati da maggiore e migliore occupazione, da maggiore apertura della regione e da maggiore coesione ed inclusione sociale» [p. 14940]⁸.

Queste considerazioni sono di per sé sufficienti a escludere che il DSR abbia fatto propria una concezione dello sviluppo come sviluppo *autonomo*: per quanto il Documento mostri di averne preso in considerazione l'astratta possibilità, una prospettiva del genere viene chiaramente accantonata, alla luce di condizioni economiche e sociali di emergenza, e anche

⁸ È interessante rilevare come nel Documento Strategico sia stata sostanzialmente invertita la struttura di questo costrutto, rispetto alla precedente formulazione del Documento Strategico Preliminare, nel quale si leggeva: «gli obiettivi non solo di maggiore e migliore occupazione, ma anche di maggiore apertura della regione e di maggiore coesione ed inclusione sociale possono essere perseguiti con maggiore efficacia e con reale beneficio di tutti i suoi cittadini se accompagnati da un sensibile innalzamento degli attuali livelli di innovazione e di competitività dell'intero sistema economico regionale» [p. 34]. Nella formulazione definitiva, dunque, si inverte la prospettiva mezzi/fini, facendo assurgere la competitività a obiettivo fondamentale delle scelte di sviluppo. Si tratta, manifestamente, di una traccia di quella “ideologia sviluppista” della quale più compiutamente si dirà nel §4.

alla luce della limitatezza delle risorse a disposizione. Del resto, si è già detto che gli orientamenti dell'Unione Europea – sebbene prospettino la creazione di uno spazio euro-mediterraneo – non assecondano una concezione di sviluppo autonomo [sul punto si veda ancora De Rubertis, 2008].

Una prima conclusione che si può trarre dall'analisi del DSR è che un contesto delle dimensioni della Puglia non ha, allo stato attuale, possibilità di accedere a una prospettiva di sviluppo autonomo entro un quadro di cooperazione mediterranea, perché è soggetto alla pressione di stringenti condizioni eteronome: 1) la minaccia dell'aumento della povertà e dell'esclusione sociale, che deriva dalla perdurante perifericità del Mezzogiorno nel sistema economico internazionale; 2) la scarsità di risorse a disposizione per intraprendere percorsi di sviluppo radicalmente innovativi; 3) un quadro regolativo e di relazioni internazionali che non asseconda né promuove un'effettiva e decisa apertura a contesti geopolitici alternativi.

La concezione di sviluppo a cui il DSR fa riferimento, almeno in linea di principio, è invece quella dello *sviluppo locale*. Si muove dagli indirizzi dell'U.E. (delineati nei Consigli di Lisbona, Nizza e Göteborg), che sono ispirati a una concezione di sviluppo come modernizzazione con alcuni correttivi orientati alla sostenibilità. E tuttavia si cerca di "piegare" questi indirizzi a una prospettiva di sviluppo locale, cioè di non subordinare a essi le "vocazioni" del contesto locale: «la declinazione delle strategie di Lisbona, di Nizza e di Göteborg a livello regionale avviene sulla base delle specificità che caratterizzano l'evoluzione del sistema regionale a livello economico, ambientale e sociale. Essa tiene conto, in particolare, di alcuni aspetti che caratterizzano attualmente il sistema regionale, creando una marcata discontinuità rispetto allo scenario di fine anni Novanta» [p. 14943].

Il perseguimento di questo programma viene affidato, in coerenza con una concezione di sviluppo come sviluppo locale, a tre politiche generali: una politica di innovazione e di promozione dell'imprenditoria nei sistemi produttivi, una politica di miglioramento del contesto territoriale e infrastrutturale, una politica di promozione del capitale umano e dell'inclusione sociale.

Si tratta, almeno in linea di principio, di un quadro regolativo coerente con una concezione di sviluppo come sviluppo locale: il successo degli investimenti produttivi viene perseguito (anche) attraverso investimenti sul *milieu*, materiale e sociale, delle attività produttive.

Ne deriva il rilievo marginale dedicato alle politiche del lavoro e agli interventi di welfare. Quanto alle prime, il DSR dichiara di voler opportunamente «accompagnare le politiche del lavoro alle politiche di sviluppo e per l'inclusione e la sicurezza sociale in modo che siano non solo compatibili, ma complementari le une con le altre circa gli effetti congiunti sugli obiettivi di crescita del livello di attività economica e dell'occupazione» [p. 14941]. Tuttavia – in linea con la concezione neo-liberale sostanzialmente condivisa dagli approcci di sviluppo locale – accorda manifestamente priorità agli interventi immediatamente destinati agli investimenti produttivi. Sulla base di quanto prospettato nella Strategia di Lisbona, le politiche del lavoro vengono interpretate essenzialmente come strategie di incremento del capitale umano, ossia in termini schiettamente funzionali rispetto alla prioritaria istanza dell'incremento di competitività. L'impostazione delle politiche del lavoro è quindi orientata a un quadro in cui si cerca di tenere insieme flessibilità e sicurezza (*flexsecurity*), migliorando l'«adattabilità dei lavoratori e delle imprese» e provando a «modernizzare i sistemi di protezione sociale» [p. 14950] (dove tuttavia bisogna intendere questa «modernizzazione» – come subito si dirà – secondo un'ispirazione neo-liberale).

È evidente che, sul piano della regolazione del mercato del lavoro, la dimensione regionale è sostanzialmente priva di strumenti normativi di intervento. Quand'anche la pianificazione strategica intendesse assumere un orientamento diverso da quello neo-liberale in tema di lavoro e occupazione, ne sarebbe sostanzialmente impedita da una legislazione nazionale da tempo fortemente orientata ai canoni della flessibilità del mercato e dei rapporti di lavoro, con una riduzione delle capacità di intervento delle associazioni sindacali. È per questo che nel Documento Strategico Preliminare viene evocata la necessità di «una forte

azione di pressione delle Regioni meridionali sul Governo centrale affinché venga estesa la sperimentazione di forme universalistiche di tutela del reddito, anche con interventi differenziati rivolti alle aree del disagio sociale, a chi ha bisogno di inserimento lavorativo, e al sostegno dei lavoratori precari per innalzarne la soglia di resistenza al lavoro nero» [p. 61].

In tema di welfare – come si è accennato – la garanzia dei diritti sociali viene esplicitamente affidata non a un irrobustimento dell'intervento pubblico, ma a un rafforzamento del principio di sussidiarietà, supponendo – sempre in linea con una prospettiva neo-liberale – che ciò valga a «potenziare e qualificare la costruzione di quelle “catene di solidarietà” che consentano di attuare concretamente il diritto di cittadinanza anche rispetto ai bisogni sociali» [p. 14942].

3.2. Lavoro, welfare e scenari di sviluppo nei documenti delle Aree Vaste pugliesi

Dalla lettura dei documenti elaborati in seno alle Aree Vaste emergono scenari (tendenziali e programmatici) decisamente comparabili con quello proposto dal DSR. Le considerazioni che seguono saranno riferite – come si è detto in sede introduttiva – a una selezione di cinque Aree Vaste sull'universo delle dieci Aree Vaste pugliesi.

Gli scenari tendenziali

Gli elementi essenziali di interpretazione degli scenari tendenziali sono efficacemente sintetizzati nelle analisi SWOT redatte dagli Uffici di Piano⁹. Emerge complessivamente, dai documenti delle cinque Aree Vaste considerate, un quadro di criticità misurate perlopiù attraverso i canoni di riferimento dello sviluppo locale: uno scarso livello di competitività delle imprese, il deficit di capitale umano, la scarsa capacità dei soggetti economici di produrre cooperazione e la scarsa capacità delle istituzioni di stimolarla, un accentuato livello di dipendenza delle imprese manifatturiere da filiere produttive governate da imprese esterne al contesto territoriale, e via dicendo.

Così, il «quadro sinottico» dei punti di forza e di debolezza dell'Area Vasta di Bari denuncia, fra l'altro, «eccessiva burocratizzazione della Pubblica Amministrazione», «ridotta capacità di attrarre investimenti da capitali esteri», «ridotta propensione all'aggregazione tra imprese», «scarso dialogo tra università ed impresa», «frammentazione della governance nei processi di sviluppo economico», «scarso dialogo tra il pubblico ed il privato», «mancanza di univoci interlocutori stabili nei processi di attrazione di investimenti esterni», «mancanza di univoci interlocutori nei processi di internazionalizzazione», oltre a rilevanti problemi di segregazione occupazionale, verticale e orizzontale, delle donne.

Nell'analisi dei fattori di criticità dell'Area Vasta della Capitanata si legge: «la debolezza dell'economia e dello sviluppo locale si manifesta in tutta evidenza nella debolezza di un sistema produttivo scarsamente competitivo ed incapace di cogliere le spinte positive provenienti dal mercato nazionale ed internazionale. Nonostante i dati ci confermino un sostanziale aumento della base produttiva reale ed una crescita del numero di imprese costituite sotto forma di società di capitali [...], dal punto di vista della dimensione aziendale, della dotazione infrastrutturale materiale ed immateriale (risorse umane, know-how, etc.), della capacità di integrarsi in logiche di filiera, della valorizzazione commerciale dei prodotti e delle strategie di internazionalizzazione, è evidente un netto gap rispetto alle realtà produttive ed ai sistemi economici più sviluppati» [p. 81].

L'analisi SWOT dell'Area Vasta Brindisina segnala fra gli elementi di criticità a carico dei sistemi produttivi: «scarso utilizzo di figure manageriali e basso livello di utilizzo di iniziative di sviluppo e di servizi alle imprese», «inadeguata forza commerciale delle

⁹ La cosiddetta *SWOT Analysis* è uno strumento cognitivo utilizzato per valutare i punti di forza (Strengths) e debolezza (Weaknesses), le opportunità (Opportunities) e le minacce (Threats) propri di una situazione data.

P.M.I.», «dipendenza di gran parte delle imprese del polo aeronautico da aziende primarie esterne all'area», «carenza di infrastrutture immateriali», «esclusione dai mercati esteri» e via dicendo. Paradossalmente, l'«ampia disponibilità di forza lavoro alla ricerca di occupazione e in possesso di un tasso di scolarizzazione elevato» è segnalata fra i «punti di forza» dell'Area Vasta, sia in tema di occupazione che in tema di sistemi produttivi (laddove, in effetti, l'unico motivo di ottimismo risiede nel fatto che questa forza lavoro non sia ancora divenuta inattiva).

L'analisi SWOT dell'Area Vasta di Lecce rileva, a proposito del contesto socio-demografico e del mercato del lavoro, «grave ritardo del sistema di formazione professionale, soprattutto di quella di eccellenza; alti tassi di disoccupazione, in particolare per la popolazione femminile e per i giovani; relativa difformità nei livelli formativi del capitale umano; difficoltà di reperimento di stabile offerta lavorativa pressoché in tutta l'area». A proposito del contesto economico-produttivo, si segnalano invece, fra l'altro, «densità imprenditoriale al di sotto della media regionale e nazionale; [...] prevalenza di imprese di piccola dimensione, con difficoltà di posizionamento competitivo; scarsa presenza di imprese in nuovi comparti ad elevata intensità di conoscenza; mancato completamento e gestione poco efficace delle zone industriali; basso livello di sviluppo di servizi alle imprese; carenza di supporti ai distretti industriali».

Per l'Area Vasta tarantina, a questo ordine di elementi critici il «quadro sinottico» aggiunge, opportunamente, le problematiche tipiche di un'area industriale monoculturale in crisi: quello di Taranto è definito un «sistema caratterizzato da un modello di sviluppo “drogato” dalla presenza della grande impresa» [p. 53].

Gli scenari programmatici

L'ispirazione di fondo a una concezione di sviluppo come *sviluppo locale* emerge dalle cosiddette *vision* espresse nei documenti delle Aree Vaste. Si tratta di generali dichiarazioni programmatiche, che recano i principi fondamentali di riferimento delle scelte progettuali.

Si nota chiaramente, anche nelle *vision*, il carattere essenziale delle prospettive di sviluppo locale: ossia lo sforzo di conciliare i “tradizionali” obiettivi di competitività – come nelle prospettive di modernizzazione – con un'enfasi particolare sulle risorse specifiche del contesto territoriale.

Su questa impostazione di fondo tendono a innestarsi, nelle intenzioni dei progettisti, due ulteriori principi-guida, che restano tuttavia su un piano subordinato, in una posizione di semplice eventualità: il principio di sostenibilità delle scelte di sviluppo (a sua volta declinato per lo più come sostenibilità ambientale, ma all'occorrenza anche come sostenibilità sociale) e il principio di partecipazione “dal basso” alle scelte di sviluppo.

Quanto ai temi del lavoro e del welfare, conformemente all'impostazione neo-liberale che prevale anche nelle prospettive di sviluppo locale, essi restano essenzialmente strumentali al perseguimento degli obiettivi di produzione e di competitività economica.

Se questi sono gli indirizzi che paiono sostanzialmente accomunare gli scenari delle Aree Vaste, ciascuna di esse declina obiettivi e piani d'azione differenti. Comprensibilmente, anche il livello di elaborazione dei documenti si presenta sensibilmente diverso.

Secondo il documento recante la *vision* dell'Area Vasta Brindisina, «il Piano Strategico dell'Area Vasta Brindisina si sviluppa attorno a cinque principi di fondo», ossia il «recupero forte di identità territoriale», un incremento di competitività ottenuto «costruendo sulle vocazioni, le specificità e le competenze del territorio» (dunque con una forte enfasi sulle dotazioni immateriali, sulle capacità di coordinamento e cooperazione, sull'incremento del capitale umano), un principio di «solidarietà» reso compatibile «con gli equilibri a carattere economico e finanziario che riducono i gradi di libertà dell'azione pubblica», un principio di «sostenibilità dello sviluppo»; un processo di «partecipazione dei cittadini al processo di pianificazione», allo scopo di «poter pensare ad una sorta di “produzione sociale del piano”» [pp. 6-7].

La *vision* dell'Area Vasta di Capitanata dichiara esplicitamente la convinzione che «un territorio diventa competitivo se è in grado di affrontare la concorrenza del mercato garantendo, al contempo, una sostenibilità ambientale, economica, sociale e culturale basata sull'organizzazione in rete e su forme di articolazione inter-territoriale» (p. 89 della *Relazione generale descrittiva del Piano strategico di area vasta*). Anche qui, sostanzialmente, quel che si predica è l'intento di procurare al sistema economico locale una specifica collocazione nel quadro della competizione internazionale, sulla base delle specifiche risorse a disposizione. «Innovare e connettere rappresenta quindi l'idea della visione strategica del territorio: "Coltiviamo ciò che abbiamo, innovando i processi e connettendo le risorse"» [ivi, p. 91].

La *vision* dell'Area Vasta Tarantina dichiara apertamente, in via introduttiva e a mo' di principio generale, che «per affermarsi nella competizione globale, i territori sono *obbligati* a costruire una visione univoca e perseguire strategie di specializzazione e differenziazione focalizzate sulla vocazione d'eccellenza del territorio» [p. 14, corsivo aggiunto]. In questa prospettiva, l'Area Vasta tarantina intende proporsi «come territorio unitario e coeso, che si proietta competitivamente all'interno della geografia delle reti e degli scambi internazionali, attraverso il sistema delle sue eccellenze logistiche, produttive, ambientali, culturali, scientifiche» [ivi, p. 15].

Sebbene in un quadro analitico più ricco, che accoglie in maniera non banale l'idea della cooperazione in uno spazio adriatico e mediterraneo, anche la *vision* dell'Area Vasta di Lecce propone principi-guida analoghi (che riprendono ampiamente, del resto, i principi emersi dalle principali conferenze internazionali): «Sostenibilità: una gestione del patrimonio naturale a vantaggio delle generazioni future; Accessibilità: una rete di infrastrutture e servizi per la mobilità sostenibile; Competitività: un sistema economico territoriale basato sulla qualità, la cooperazione e l'internazionalizzazione; Innovazione: un sistema territoriale orientato alla ricerca, alla innovazione e alla qualità del capitale umano; Valorizzazione: recupero e fruizione dei beni storici e culturali per l'attrattività del territorio; Coesione: una rete sociale per l'inclusione, la solidarietà e il benessere diffuso» [*Documento di Piano – versione aggiornata a maggio 2009*, p. 169].

La *visione* proposta nel Documento di piano "BA2015 Metropoli Terra di Bari" trasfonde queste linee-guida in una prospettazione più vasta e ambiziosa, azzardando l'idea di «condividere la vocazione di un nuovo modello di sviluppo, per proiettare l'economia di Terra di Bari verso quell'economia della varietà, che non è solo l'obiettivo del suo pieno decollo, ma anche il primo passo per quell'integrazione fra progetti, che ogni amministrazione sottende dietro un piano strategico» [p. 3]. Gli obiettivi messi sul piatto trascendono vistosamente quelli consueti dei programmi di sviluppo locale: si tratta di traguardi come «lo sviluppo sostenibile dell'ambiente e dell'economia, un *welfare* evoluto e inclusivo, il rafforzamento dei diritti fondamentali, la multiculturalità in una prospettiva transadriatica e mediterranea, la necessità di dar vita ad una stagione di sviluppo economico che dia risposte alla disoccupazione e *in primis* giovanile e femminile, alla necessità di tutelare l'ambiente, alla necessità di sviluppare e qualificare maggiormente il capitale umano specie giovanile attraverso una scolarizzazione e preparazione a livello di laurea più incisive di quanto è oggi, e alla necessità di combattere preoccupanti fenomeni di criminalità ovunque presenti malgrado il contrasto che si cerca di opporgli» [p. 4].

La compiuta declinazione di questa *visione* è affidata alla descrizione onirica di un immaginario narratore che si suppone osservare e descrivere la città nel decennio 2030. Ne emerge l'idea di un sistema produttivo che «giuoca [...] a tutto campo nel sistema-Italia, completando la dorsale industriale adriatica e offrendosi così come significativo *partner* e riferimento per i sistemi industriali locali dei vivaci sistemi locali e distretti già da qualche tempo emersi sulla sponda orientale balcanica dell'Adriatico [...]», che ha raggiunto la piena occupazione di uomini e donne «attraendo con forza forza-lavoro da altri paesi dell'Adriatico e del Mediterraneo il cui contributo peraltro allo sviluppo è stato importante – in tutti e tre i macrosettori dell'economia: primario, secondario e terziario – in un circolo

virtuoso». Insomma, intorno al 2030 «la positiva ristrutturazione e lo sviluppo dell'economia locale hanno consentito di attrarre giovani lavoratori e lavoratrici in un ampio spettro di settori e qualificazioni professionali, arricchendo comprensibilmente la capacità e competitività della economia della Metropoli e finalmente allineandola al profilo internazionale delle realtà capaci sia di esportare che di importare abilità e talenti e non solo di percorsi a senso unico – vere e proprie emorragie – della Metropoli verso l'esterno».

4. Verso una conclusione: elementi di sviluppismo locale

Se si parte dal presupposto che il carattere *strategico* rivendicato per la pianificazione 2007-2013 si giustifica, in linea di principio, sulla base di una razionalità *inversa* a quella, accentrata e verticale, propria della stagione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, l'analisi dei documenti prodotti nel processo di pianificazione – anche un'analisi parziale e non sistematica, come quella condotta in questa sede – induce, di necessità, elementi di insoddisfazione.

Della cultura della *modernizzazione*, l'approccio messo in campo attraverso la “pianificazione strategica” eredita in realtà più di un elemento. *In primis*, appare evidente che, all'esito delle attività di analisi della situazione e di prospettazione di scenari di sviluppo, il contributo specifico del contesto territoriale e delle sue peculiarità è residuale.

Nel corso dell'analisi proposta, si è potuto radicalmente escludere, innanzitutto, che nel processo di programmazione ricorrano elementi di *autonomia* dello sviluppo. Meno ambiziosamente – ma anche, bisogna ripeterlo, in conformità con il quadro normativo nazionale e internazionale – il canone su cui si articola il processo di programmazione è quello dello *sviluppo locale*.

Bisogna tuttavia porre una precisazione. La concezione dello sviluppo come *sviluppo locale* – secondo quanto si è proposto nel § 2.2 – consta di due elementi essenziali: *a)* la condivisione dell'idea – propria del pensiero economico liberale e degli approcci di *modernizzazione* – che ci sia *uno e un solo* sistema globale di scambio e di divisione del lavoro, regolato sulla base di principi di libera concorrenza (e quindi ispirato al primato della *competitività* come qualità distintiva dei sistemi territoriali) e; *b)* il riconoscimento di un margine di *discrezionalità* alle comunità locali nella scelta dei mezzi e delle risorse da mettere a valore nella ricerca della massima possibile competitività, ossia della migliore collocazione possibile del proprio contesto territoriale nel quadro della divisione internazionale del lavoro. In linea di principio, la presa in carico di un obiettivo di emancipazione dei contesti territoriali è intrinseca alla forma-programmazione corrente, che non è – si ripete – la pianificazione intesa alla maniera dello Stato-piano, ossia il “tradizionale” strumento standard del trattamento dell’“arretratezza”: ma pretende anzi di essere, in principio, il contrario: restituzione di margini di sovranità economica.

Ebbene, l'analisi dei documenti prodotti nel processo di programmazione sembra evidenziare che l'elemento di cui *sub a* ha, di fatto, un peso preponderante, sia nell'analisi della situazione, sia nella definizione delle traiettorie di sviluppo. Nelle concrete determinazioni degli attori della programmazione, il canone dello *sviluppo locale* viene interpretato, più che come strumento di protagonismo delle comunità territoriali, come canovaccio per l'elaborazione di un percorso di sopravvivenza in un quadro competitivo che resta (interpretato come) sovradeterminante.

Il canone dello sviluppo locale, in altri termini, finisce per essere adottato – più che come un quadro essenzialmente *procedurale* teso a garantire la permanenza del molteplice in un sistema economico globale – come una nuova *legge universale* dello sviluppo, cioè come una serie di assunti *vincolanti*, che prescrivono la costituzione di identità neo-comunitarie fondate su una specializzazione produttiva e le vincolano a una strategia di competizione nel quadro economico internazionale. Osservato (e praticato) da questo punto di vista, il canone dello sviluppo locale si risolve in una variante contemporanea – *postfordista*, si potrebbe dire

– della *socializzazione capitalistica* dei territori. In quest’ottica – come criticamente si rilevava a proposito dell’intervento straordinario – «sviluppo è [...] quello del *potere* capitalistico sulla società nel suo insieme, del suo “governo” della società, del suo stato» [Ferrari-Bravo 2007, p. 29]. Si tratta, insomma, di una modalità di integrazione competitiva in un sistema economico internazionale, della quale il processo di programmazione costituisce un tassello importante.

A conferma di questi rilievi, si è già evidenziata la debolezza, nelle linee di programmazione, delle politiche del lavoro. Il lavoro è concepito come una variabile dipendente della competitività della comunità territoriale. Laddove si parla di politiche del lavoro, quindi, si configurano interventi che – più che politiche “attive” – sono politiche *attivizzanti*, cioè tendono a far carico al lavoratore di procurarsi gli strumenti della propria competitività nel mercato del lavoro¹⁰. In altri termini, il problema della scarsa occupazione è un problema la cui soluzione viene posta a carico del lavoratore stesso (o dell’aspirante lavoratore). Esempio, a questo proposito, l’iniziativa di coniare – fra le linee di intervento previste nel Documento di Piano dell’Area Vasta di Lecce (in particolare la linea di intervento *Occupabilità*) – il termine «*flexsecurity*», un «nuovo concetto» inteso quale «somma positiva tra flessibilità, sicurezza e qualità. Esso diventa elemento di “conciliazione degli interessi” tra esigenze del mercato e garanzie per il lavoratore e fattore che potrà ammettere l’applicazione di pratiche non soltanto flessibili e sicure, ma anche eque e socialmente sostenibili» [*Documento di Piano* dell’Area Vasta di Lecce – vers. agg.ta a maggio 2009, p. 230].

Anche la questione dei diritti sociali – si è detto – resta subordinata a un imperativo di competitività inteso più come fine in sé che come mezzo. Nei documenti di programmazione ricorrono pochi e scarni riferimenti al welfare. Si tratta, perlopiù, di riferimenti a un welfare sussidiario, orientato a un ruolo di supplenza rispetto allo stato sociale e quindi organizzato intorno a soggettività di tipo privato-sociale.

Naturalmente, queste osservazioni non possono essere interpretate come rilievi critici sull’operato degli attori della programmazione regionale e di Area Vasta. È appena il caso di ripetere che le scelte adottate nei processi di programmazione sono assunte entro un quadro normativo e finanziario che limita fortemente il ventaglio delle opzioni possibili. Va anzi dato atto ai redattori del PSR di avere esplicitamente manifestato l’esigenza – per le Regioni – di richiedere al Governo centrale, quale contributo necessario per garantire livelli minimi di autodeterminazione alle comunità locali, l’adozione di misure che possono essere assunte soltanto entro un quadro di competenze di livello statale.

Bisogna altresì sottolineare che un’analisi più dettagliata e argomentata sugli indirizzi della “programmazione strategica” potrà svolgersi sul quadro dei progetti approvati e finanziati sulla base degli indirizzi elaborati dalle Aree Vaste. Soltanto all’esito della selezione dei progetti da finanziare sarà possibile comprendere quale direzione di senso stiano assumendo le politiche dello *sviluppo locale* nel Mezzogiorno, con particolare riferimento al caso pugliese.

Resterà infine da valutare se il processo di programmazione in corso stia producendo, secondariamente, l’effetto virtuoso di contribuire a risolvere quella «strozzatura amministrativa» del Mezzogiorno che la Svimez denunciava già negli anni Quaranta come uno dei problemi essenziali del Mezzogiorno, se non come il fattore primario della sua arretratezza [Svimez, 1950, pp. 108-11].

Bibliografia

Amin S., 1977, *Lo sviluppo ineguale*, Torino, Einaudi.

Amin S., 1997, *Il capitalismo nell’era della globalizzazione*, Trieste, Asterios.

¹⁰ Per questa distinzione, ricalcata sulla terminologia in uso in Germania, cfr. Gallino, 2009, p. 185.

- Arrighi G., 2007, *Adam Smith in Beijing. Lineages of the Twenty-First Century*, London-New York, Verso (tr. it.: *Adam Smith a Pechino. Genealogie del ventunesimo secolo*, Milano, Feltrinelli 2008).
- Cassano F., 1996, *Il pensiero meridiano*, Roma-Bari, Laterza.
- Cassano F., 2009, *Tre modi di vedere il Sud*, Bologna, il Mulino.
- De Rubertis S., 2008, *Sviluppo mediterraneo. Tra ideologia e progetto*, Bologna, Patron.
- Ferrari-Bravo L., 2007, "Forme dello stato e sottosviluppo", in Id. e A. Serafini, *Stato e sottosviluppo*, Verona, Ombre Corte, pp. 23-107 (1^a ed. Milano, Feltrinelli 1972).
- Gallino L., 2009, *L'impresa irresponsabile*, Torino, Einaudi (1^a ed. 2005).
- Gouldner A.W., 1954, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, Free Press.
- Habermas J., 1985, *Der philosophische Diskurs der Moderne*, Frankfurt, Suhrkamp, (tr. it.: *Il discorso filosofico della modernità*, Bari, Laterza 1987).
- Lerner D., 1958, *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*, Glencoe, Free Press.
- Lewis A., 1955, *The Theory of Economic Growth*, London, Allen & Unwin (tr. it.: *Teoria dello sviluppo economico*, Milano, Feltrinelli 1963).
- Parsons T., 1964, "Universali evolutivi della società", in Id., *Teoria sociologica e società moderna*, Milano, Etas 1979, pp. 207-36.
- Pescatore G., 2008, *La Cassa per il Mezzogiorno. Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna, il Mulino.
- Piore M. e C. Sabel, 1984, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books (tr. it.: *Le due vie dello sviluppo industriale: produzione di massa e produzione flessibile*, Torino, Isedi 1987).
- Pizzorno A., 1967, "Familismo amorale e marginalità storica ovvero perché non c'è niente da fare a Montegrano", *Quaderni di sociologia*, 3, pp. 247-261.
- Regione Puglia – Assessorato Bilancio e Programmazione – Settore Programmazione e Politiche comunitarie, 2006, *Documento strategico preliminare della Regione Puglia 2007-2013*, documento pdf in <http://pugliattiva.regione.puglia.it>.
- Rostow W.W., 1960, *The Stages of Economic Growth: A non-communist manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press (tr. it. *Gli stadi dello sviluppo economico*, Torino, Einaudi 1962).
- Scidà G., 2004 (ult. ed.), *Avventure e disavventure della sociologia dello sviluppo*, Milano, Franco Angeli.
- Selznick Ph., 1949, *TVA and the Grass Roots*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press (tr. it.: *Pianificazione regionale e partecipazione democratica. Il caso della Tennessee Valley Authority*, Milano, Franco Angeli 1974).
- Svimez, 1950, "Studi preliminari per un programma d'investimenti pubblici nel Mezzogiorno", in Svimez, *Il Mezzogiorno nelle ricerche della Svimez*, Roma, Giuffrè, 1968, pp. 101-49.
- Triglia C., 2005, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Roma-Bari, Laterza.
- Verhelst Th., 1989, *Sud-Nord. Il diritto dei popoli alla differenza*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.
- Viesti G., 2009, *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Roma-Bari, Laterza.